

University of Groningen

ABRvS 19 januari 2005, JM 2005/24, m.nt. K.J. de Graaf
de Graaf, K.J.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Graaf, K. J., (2005). *ABRvS 19 januari 2005, JM 2005/24, m.nt. K.J. de Graaf*, Nr. 24, jan. 19, 2005. (Jurisprudentie Milieurecht; Vol. 2005).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

JM 2005/24

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

19 januari 2005, 200403109/1; LJN AS3156.

(Mr. Schaafsma)

Uitspraak in het geding tussen:
de stichting “Stichting Natuur en Milieu Aalten”, te Aalten, en anderen,
appellanten,
en
het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

Handhaving, Handhavingsverzoek,
Legalisatie, Proceskosten,
Revisievergunning, Mestvarkens,
Afstemmingsregeling

[Awb - 3:2; 7:12; 7:15; Wm; Woningwet]

» Samenvatting

Tussen partijen is niet in geschil dat de vergunde Groen Labelstal niet is gebouwd en dat de betreffende mestvarkens worden gehuisvest in een traditionele stal. Vaststaat dat indien de vergunning van 1995 in werking is getreden, er sprake is van een overtreding. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren, dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig

onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

[beslissing/besluit](#)

» Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 oktober 2003 heeft verweerder afwijzend beslist op het verzoek van appellanten van 16 juli 2003 om krachtens de Wet milieubeheer handhavingsmaatregelen te treffen ten aanzien van het agrarisch bedrijf van [vergunninghouder] gelegen aan de [locaties] te Aalten.

Bij besluit van 23 maart 2004, kenmerk MW2003.26971, verzonden op 25 maart 2004, heeft verweerder het aan het besluit van 16 oktober 2003 toegedichte, door appellanten gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het handhavingsverzoek en het verzoek om vergoeding van de proceskosten afgewezen.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 8 april 2004, bij de Raad van State ingekomen op 13 april 2004, beroep ingesteld.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 september 2004, (...; *red.*)

2. Overwegingen

2.1. In 1995 is voor de inrichting krachtens de Wet milieubeheer een

revisievergunning verleend voor onder meer het houden van 7.000 mestvarkens gehuisvest in een Groen Label-stalsysteem. Tussen partijen is niet in geschil dat de vergunde Groen Labelstal niet is gebouwd en dat de 7.000 mestvarkens worden gehuisvest in een traditionele stal. Vaststaat dat indien de vergunning van 1995 in werking is getreden, er sprake is van een overtreding.

2.2. Verweerder heeft het verzoek om handhavingsmaatregelen te treffen afgewezen, omdat hij ten tijde van het bestreden besluit verwachtte dat binnen afzienbare termijn een nieuwe revisievergunning voor de inrichting zal worden verleend. Met het treffen van handhavingsmaatregelen zouden de bedrijfseconomische belangen van vergunninghouder te veel worden geschaad, aldus verweerder. Verweerder heeft ter zitting meegedeeld dat inmiddels een vergunningaanvraag met een milieu-effectrapport is ingediend door vergunninghouder.

2.2.1. Appellanten kunnen zich met de belangenafweging van verweerder niet verenigen. Door het ontbreken van het in 1995 vergunde stalsysteem wordt door de inrichting een zeer grote ammoniak- en stankemissie veroorzaakt. Dit is door verweerder onvoldoende meegewogen in het bestreden besluit, zo stellen appellanten. Bovendien is het niet aannemelijk dat een vergunning voor wijziging van de inrichting zoals gewenst door vergunninghouder zal kunnen worden verleend, aldus appellanten.

2.2.2. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat

bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren, dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

2.2.3. De Afdeling stelt vast dat ten tijde van het bestreden besluit geen ontvankelijke aanvraag voorlag. Ook anderszins is niet gebleken dat er op dat moment sprake was van een concreet zicht op legalisatie. Dat nadien alsnog een aanvraag met een milieueffect-rapportage bij verweerder is ingekomen, maakt dit niet anders, nog afgezien van de vraag of deze aanvraag ziet op legalisatie. Voorts blijkt niet uit de belangenafweging van verweerder in hoeverre de belasting voor het milieu die de inrichting in de huidige vorm veroorzaakt, daarin is betrokken.

De Afdeling komt tot de conclusie dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan verweerder in redelijkheid heeft kunnen weigeren gebruik te maken van zijn bevoegdheid handhavend op te treden. Gelet op het bovenstaande is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.3. Tijdens de verhandeling ter zitting is gebleken dat niet vaststaat of de vergunning uit 1995 in werking is getreden, omdat niet gebleken is of de eventueel benodigde bouwvergunningen

zijn verleend. Ingevolge de coördinatieregeling van artikel 20.8 van de Wet milieubeheer treedt een revisievergunning immers niet in werking indien de benodigde bouwvergunning niet is verleend.

Verweerder heeft ter zitting gesteld dat ten behoeve van de wijzigingen in de traditionele stallen conform de vergunning uit 1995 geen bouwvergunning behoefde te worden aangevraagd. Hij verwijst in deze naar beweringen van het college van burgemeester en wethouders van Aalten, dat destijds het bevoegd gezag was. Verweerder heeft echter in deze zelf geen onderzoek gedaan. Gelet hierop concludeert de Afdeling dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.4. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd. Bij de nieuw te nemen beslissing op bezwaar dient tevens te worden beslist op het door appellanten in bezwaar gedane verzoek om vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.5. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I verklaart het beroep gegrond;

II vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 23 maart 2004, kenmerk MW2003.26971;

III veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Gelderland in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van €697,58, waarvan een gedeelte groot €644,= is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Gelderland te worden betaald aan appellanten;

IV gelast dat de provincie Gelderland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€273,=) vergoedt.

Uitgesproken in het openbaar op 19 januari 2005.

» Noot

Drie punten van bovenstaande uitspraak verdienen de aandacht. Niet alleen wordt in deze uitspraak de nieuwe algemene formulering van de beginselplicht tot handhaving gebezigd en speelt de afstemmingsregeling tussen de bouwvergunning en milieuvergunning een grote rol, maar ook wijdt de Afdeling een overweging aan het nieuwe besluit op bezwaar waarin op grond van art. 7:15 Awb tevens een beslissing moet worden genomen over de gedurende de bezwaarschriftprocedure gemaakte proceskosten.

De zogenaamde beginselplicht tot handhaving heeft de afgelopen tijd vele pennen in beweging gebracht. De Afdeling formuleert deze thans anders dan voorheen. Het lijkt mij zinvol

daarvan ook in dit tijdschrift gewag te maken. Tot voor kort redeneerde de Afdeling dat een bestuursorgaan tegen een overtreding in beginsel handhavend dient op te treden en dat alleen in bijzondere gevallen verlangd kan worden dat het afziet van handhaving. In de nieuwe formulering, die heel rechtsoverweging 2.2.2 beslaat, lijkt meer dan voorheen voorop te staan dat sprake is van een discretionaire bevoegdheid om handhavend op te treden, waarbij alle relevante belangen moeten worden afgewogen. In de bovenstaande casus noch in het algemeen leidt deze nieuwe formulering echter tot een andere lijn in de jurisprudentie. Over deze lijn inzake beginselplicht tot handhaving, de beperking van de bestuurlijke discretie en de belangenafweging die desondanks dient plaats te vinden, bestaan enkele belangwekkende publicaties (F.R. Vermeer, “De beginselplicht tot handhaving en de ruimte om te gedogen”, «JBplus» 2001, p. 76 e.v.; C.L.G.F.H. Albers, “De ‘beginselplicht’ tot handhaving. Een stoelendans tussen rechter en bestuur?”, Gst. (2004) 7206, 68; ABRvS 18 augustus 2004, AB 2004, 424 m.nt. FM; ABRvS 11 augustus 2004, AB 2004, 444 m.nt. F.R. Vermeer). In casu lijkt het standpunt van verweerder te zijn dat er ten tijde van het besluit op bezwaar concreet zicht op legalisatie was. Gezien de overweging van de Afdeling kan daarvan sprake zijn wanneer een ontvankelijke aanvraag voorligt ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. Dit was hier niet het geval.

Ook is deze uitspraak interessant vanwege de verwijzing naar de afstemmingsregeling tussen Woningwet en Wet milieubeheer. De Afdeling stelt – vreemd genoeg na te hebben

geconcludeerd dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan verweerder in redelijkheid heeft kunnen afzien van handhaving – dat alleen sprake is van een overtreding indien de in 1995 verleende revisievergunning ook daadwerkelijk in werking is getreden. Dit is ingevolge de afstemmingsregeling van art. 20.8 Wm het geval wanneer de bouwvergunning waarmee moet worden afgestemd, is verleend. Omdat klaarblijkelijk geen bouwvergunning is afgegeven, kan de revisievergunning alleen in werking zijn getreden indien duidelijk is dat voor het wijzigen van de traditionele stallen geen bouwvergunning noodzakelijk was. Op het punt van de problematiek van het afstemmen van besluiten wijs ik graag op een recent proefschrift dat de lezer van dit tijdschrift niet mag ontgaan. Onlangs promoveerde Maaïke Beerten op dit onderwerp (M.S. Beerten, *Afstemming van besluiten* (diss. Groningen), Den Haag: BJu 2004). Behalve dat in haar proefschrift afstemmingsregelingen in het omgevingsrecht en het voorontwerp Wet samenhangende besluiten Awb I worden besproken, komt Beerten met een voorstel voor een verder strekkende algemene afstemmingsregeling voor samenhangende besluiten. Ten aanzien van de vigerende afstemmingsregeling tussen de milieu- en de bouwvergunning die in de bovenstaande casus speelt, stelt zij dat het voor de hand ligt dat men, nu niet is geregeld hoe het orgaan dat de milieuvergunning moet verlenen op de hoogte raakt van de verlening van de bouwvergunning, over en weer informatieplichten worden aangenomen. De Afdeling concludeert dat, aangezien verweerder zelf geen onderzoek heeft verricht naar de eventueel benodigde bouwvergunningen, het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid.

Een derde reden waarom deze uitspraak het publiceren waard is, betreft de verwijzing van de Afdeling naar art. 7:15 Awb. De mogelijkheid om gedurende de bezwaarschriftprocedure gemaakte proceskosten vergoed te krijgen en de verplichting om, indien men daarvoor in aanmerking wil komen, het verzoek daartoe in te dienen voorafgaand aan de beslissing op bezwaar, geniet steeds meer bekendheid in de praktijk en speelt soms ook in het milieurecht een rol. In bovenstaande uitspraak kan de overweging van de Afdeling een voor de bezwaarde positieve uitwerking hebben. Indien de beginselplicht dwingt tot handhavend optreden en het bestuur dat in het primaire besluit niet (voldoende) onderkent, kan men beredeneren dat het besluit wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid moet worden herroepen. Die redenering levert op dat ook de proceskosten die gedurende de bezwaarschriftprocedure zijn gemaakt, vergoed moeten worden.

De Graaf